

人道主义干涉 在国际法中的地位

杨泽伟*

内容提要: 北约对南联盟的武力威胁和军事打击使人道主义干涉成为国际社会关注的焦点。本文从界定人道主义干涉的概念入手,分析了传统的人道主义干涉,认为其并未成为被普遍接受的习惯国际法;在研究了联合国成立以来的集体人道主义干涉、特别是90年代的实践之后,进一步指出未经联合国安理会授权的任何单方面人道主义干涉都是非法的。最后,作者论述了对人道主义干涉限制的必要性,并从规范化的角度提出了人道主义干涉合法化的条件。

关键词: 人道主义干涉 集体人道主义干涉 单方面人道主义干涉 国际法 规范化

随着冷战结束后国际社会结构的变化,原来在两极格局掩盖下的民族矛盾、种族纷争和宗教冲突一再涌现,地区分治主义不断抬头。因此,人道主义干涉(Humanitarian Intervention)的问题再次被提上了国际社会的议事日程。特别是近年来北约对南联盟的武力威胁和军事打击更是举世瞩目,人道主义干涉的合法性问题也成为了争论的焦点。^[1] 本文试图从对传统的人道主义干涉分析入手,结合有关国际实践,对人道主义干涉在国际法中的地位作一些法理剖析。

一、人道主义干涉的界定

“人道主义干涉是一个经常引起混乱和误解的概念。”^[2] 因此很有必要首先对人道主义干涉的概念作出界定。人道主义干涉,是指在没有得到被干涉国政府同意的情况下出于人道主义原因对该国实施武力干涉或以武力干涉相威胁。它包括两类行为:一是为了人道主义目的而实施的强制行动(Enforcement Action for Humanitarian Purposes),它是在出现大规模侵犯人

* 中南财经政法大学国际经济法系副教授,法学博士。

[1] 参见万鄂湘:《从国际法看北约对南联盟的战争和对我国驻南使馆的轰炸事件》,《武汉大学学报》(哲社版)1999年第4期;金克胜:《国际法发展动向与人道主义干涉》,《世界经济与政治》2000年第4期和余民才:《从国际法角度看北约对南联盟的军事打击》,《法学家》1999年第4期。

[2] Advisory Committee on Human Rights and Foreign Policy and Advisory Committee on Issues of International Public Law, *The Use of Force for Humanitarian Purposes*, The Hague, 1992, p. 15.

权的情况下,根据《联合国宪章》第7章,由全球性或区域性国际组织实施的或者由其授权而进行的集体干涉;另一类是没有授权的单方面的或由多国进行的干涉。后者是一种狭义的人道主义干涉,它是由一国或多国对另一国以武力相威胁或使用武力,旨在中止或预防大规模地、严重地侵犯基本人权。这种以武力相威胁或使用武力的行为既没有事先得到联合国有关机构的授权,也没有得到被干涉国合法政府的同意。

应当指出的是,尽管下列行动或多或少地与人道主义干涉有关,但不包括在本文所指的人道主义干涉的范围之内。第一,经合法政府同意或应其请求的干涉。因为,这种干涉与国家主权原则并不矛盾。鉴于过去存在众多滥用“邀请”而进行干涉的实例,因而重要的是如何确定真正构成合法政府同意的有效性。但这个问题更不在本文的考究范围之内。第二,联合国维和行动以及联合国人道主义紧急救援行动。在原则上,联合国的这类行动总是基于与有关政府或冲突各方的协议。第三,一国为保护旅居国外、处于紧急危险状态下的本国国民而实施的军事营救行动。没有外国政府的同意,一国是否有权为保护处于危难状态下的本国国民而对另一国进行军事干涉,存在争议。由于在法律性质上这类行动不同于人道主义干涉,因此,在理论上也必须把它们分开。第四,非人道主义目的的军事干涉,如反对侵略、支援内战中的一方、支持民族自决等等。

二、传统的人道主义干涉

1. 早期的国际法学说

根据国际人权法的权威学者西奥多·默柔(Theodor Meron)近来的研究,“1648年威斯特伐利亚和会以前的一些国际法著作表明,人类社会共同利益的概念以及现代人道主义干涉权利在格老秀斯之前就已经形成。”^[3] 圣·托马斯·阿奎那(St. Thomas Aquinas)就认为,在某种程度上,一国君主有权基于宗教的利害关系干涉另一国的内部事务,如果后者虐待他的臣民超出了似乎可以能够接受的程度。后来,他的这一学说演变为援助另一国人民反对专政统治合法的原则。^[4] 人道主义干涉的思想也呈现在其它中世纪学者,如弗兰西斯科·苏亚利兹(Franciso Suarez)和真蒂提(Gentili)等人的著述中。^[5] 特别值得注意的是,英国著名学者劳特派特认为,格老秀斯的著作包含了“人道主义干涉原则的最早的权威声明”。格老秀斯主张:“对人类的暴行一开始,国内管辖的专属性就停止。”^[6] 总之,早期的国际法学者把大规模侵犯人权作为诉诸战争的法律依据和正义战争学说的组成部分,这正如现代国际法学家把它作为人道主义干涉的正当理由一样。

在16世纪随着近代国家主权理论的产生,早期的公法学家,如维多利亚(Vitoria)、真蒂提和格老秀斯等提倡专门的人道主义干涉的学说,但主要是出于宗教因素的考虑。按照当时的

[3] T. Meron, *Common Rights of Mankind in Gentili, Grotius and Suarez*, *American Journal of International Law*, vol. 85, 1991, p. 110.

[4] L. Fonteyne, *The Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention: Its Current Validity under the U. N. Charter*, *California Western International Law Journal*, vol. 4, 1974, p. 214.

[5] 同前引[2]。

[6] H. Lauterpacht, *The Grotian Tradition in International Law*, in: John Dunn etc. ed., *Grotius*, vol. I, An Elgar Reference Collection, 1997, p. 411.

时代精神,人道主义干涉的真实含义是一种基于自然法的宗教干涉保护基督教徒的权利。三十年战争后,这种人道主义干涉就被更普遍的政治性干涉的实践所取代。^[7]

2. 19 世纪国家的理论与实践

无论在历史上还是在法律意义上,19 世纪国家的有关理论和实践都与当代人道主义干涉合法性的争论密切相关。在 19 世纪,虽然出现了不干涉原则并很快获得了普遍的承认,然而,主宰 19 世纪国际法律秩序性质的仍是根据条约的干涉权。从 1815 年开始,奥地利、俄国和普鲁士三国试图以“神圣同盟”为基础建立普遍的军事干涉原则。此外,19 世纪在理论上还出现了一个新的干涉理由——人道主义。它与政治自由主义思想和基本人权的概念相关。

在 19 世纪的国家实践中,有很多援引人道主义来证明干涉的合法性的例子。但是,人道主义干涉经常被用来作为出于政治、经济或其它原因而进行干涉的借口。例如,1827 年英、法、俄三国支持希腊反土耳其的起义;1856 年英国和法国对西西里的干涉,英、法宣称这次干涉是基于逮捕政治犯和对犯人虐待的考虑;1860—1861 年英、法、奥、普、俄对叙利亚的干涉,这次干涉是由于数千名基督教马龙派教徒被杀害。这些干涉行动是后来欧洲大国多次干预奥斯曼土耳其帝国的序幕。此后,英、法、俄等国相继于 1866—1868 年干涉克里特岛,在 1876—1878 年干涉波斯尼亚、黑塞哥维那、保加利亚和马其顿。另外,美国还在 1898 年发起干涉,反对西班牙在古巴的行动。

上述 19 世纪有关国家实践表明,人道主义干涉原则日益成为最主要的干涉理由。此外,由众多国家实施的集体人道主义干涉已成了主要趋势。19 世纪的国际法学者也认为这种集体的干涉行动是“反对滥用人道主义干涉的必不可少的保证”。^[8]然而,19 世纪的国家实践并未证明人道主义干涉已成为一种普遍接受的惯例。因为,人道主义干涉作为一个新趋势主要是这一时期的各国政府用来证明其干涉行为的合法性。事实上,当各国以所谓出于人道主义目的干涉另一国时,通常追求的是他们各自的国家利益。因此,正如一些学者指出的,人道主义“不能为这一行动提供完全正当的理由”。^[9]另外,还应该注意,欧洲大国对奥斯曼土耳其帝国的干预经常是由于他们在中东的不同利益以及土耳其的政治秩序处在危险中。为了在日益衰落的奥斯曼帝国建立各自的势力范围,欧洲大国相互竞争。因此,“人道主义干涉是一个最受欢迎的借口”。^[10]1853 年的克里米亚战争就是明显一例。

3. 人道主义干涉在习惯国际法中的地位

对于如何确定人道主义干涉在近代习惯国际法中的地位,当代国际法学者的看法很不相同。

按照有些学者的观点:“虽然对于人道主义干涉的法律基础存在着较大的学说上的混乱,但是,在第一次世界大战前,大多数学者认为人道主义干涉是合法的。然而,由于少数学者以严格的不干涉原则为依据,坚决否定人道主义干涉的学说,因此,近代人道主义干涉是否已明显地确定为习惯国际法存在争论。”此外,这些学者还认为:“尽管有许多所谓人道主义干涉的

[7] See Peter Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Het Spinhuis, 1993, p. 8.

[8] L. F. Damrosch, D. J. Scheffer ed, *Law and Force in the New International Order*, Boulder, Westview Press 1991, p. 204.

[9] H. - u. Scupin, *History of the Law of Nations 1815 to World War I*, in: R. Bernhardt ed., *Encyclopedia of Public International Law*, vol. , Amsterdam, 1995, p. 771.

[10] Peter Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Het Spinhuis, 1993, p. 9.

先例,但是通过仔细的研究就能发现,只有几个案例是名副其实的人道主义干涉的例子,如1860—1861年法国对叙利亚的干涉。^[11]另有学者也认为,从来没有真正的人道主义干涉的实例,叙利亚的例子只不过是一个可能的例外。^[12]更有学者主张,即使反复强调的1860—1861年人道主义干涉叙利亚的例子,但是通过重新研究的结果表明,该事件的历史背景很难把它当作人道主义干涉的实例。^[13]相反,当代其他一些国际法学者认为,单方面的人道主义干涉在今天至少在某些条件下应被承认或仍然具有法律效力的情况下,那么就应当更加肯定人道主义干涉在习惯国际法中的地位。这些学者大多依靠美国学者方廷尼(Fonteyne)于1974年发表的一篇文章。该文有如下的结论:“虽然对于在何种条件下能够诉诸人道主义干涉,以及人道主义干涉应该采取何种手段存在明显分歧,但是,人道主义干涉原则本身已被广泛地接受为习惯国际法的组成部分”。的确,“人道主义干涉的学说似乎已如此明显地在习惯国际法中确立下来,以致于仅仅对它的限制以及这种限制是否存在有些争议。”此外,对于人道主义干涉的学说,方廷尼还认为,“就在第一次世界大战以前,看来大多数学者主张人道主义干涉的合法性,只有少数学者,尽管是声名狼藉的几个,坚持否定这种学说的有效性。”^[14]方廷尼的这篇文章有很大的影响。后来的许多学者都采纳了他的观点。特别是近十年来一些学者关于人道主义的著述,更是根据方廷尼的文章及该文引用的一些权威论述。^[15]

然而研究表明,在19世纪,人道主义干涉的学说事实上有很大的分野。总的说来,那些支持人道主义干涉原则的主要是英美学者,如威廉·爱德华·霍尔(William Edward Hall)、奥本海(Oppenheim)、亨利·惠顿(Henry Wheaton)、吴尔玺(J. D. Woolsey)、劳伦斯(Lawrence)、穆尔(Moore)和斯托厄尔(Stowell),等等;而反对人道主义干涉原则的则大多数是欧洲大陆的学者,如赫夫特(Heffter)、李斯特(Liszt),等。^[16]值得注意的是,虽然方廷尼断定“仅仅只有几个学者”在第一次世界大战以前坚持拒绝人道主义干涉学说,但是在他写的文章后面几段,他对该学说在两次世界大战期间的发展作了更为稳妥的陈述:“通过这一学说,可以把学者们分为两类,一类肯定人道主义干涉理论已成为习惯国际法;另一类学者则对此表示怀疑”。方廷尼还承认,在国家实践中,人道主义干涉的先例“并不特别多”。^[17]此外,即使主张人道主义干涉存在于习惯国际法中的劳特派特,后来也承认“人道主义干涉的学说从未成为完全确定的实在国际法的一部分”。^[18]

可见,虽然人道主义干涉的学说在学者的著作中明确地提了出来,在传统的国家实践中也

[11] Beyerlin, *Humanitarian Intervention*, in: R. Bernhardt ed., *Encyclopedia of Public International Law*, vol. , Amsterdam, 1995, p. 927.

[12] See I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, Clarendon Press 1963, p. 340.

[13] See I. Pogany, *Humanitarian Intervention in International Law: the French Intervention in Syria Re-examined*, *International and Comparative Law Quarterly*, 1986, p. 190.

[14] L. Fonteyne, *The Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention; Its Current Validity under the U. N. Charter*, *California Western International Law Journal*, Vol. 4, 1974, P. 235 - 236, P. 223.

[15] See B. M. Benjamin, *Unilateral Humanitarian Intervention: Legalizing the Use of Force of Prevent Human Rights Atrocities*, *Fordham International Law Journal*, vol. 16, 1992 - 1993, p. 126.

[16] Peter Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, *Het Spinhuis*, 1993, p. 10 - 11.

[17] L. Fonteyne, *The Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention; Its Current Validity Under the U. N. Charter*, *California Western International Law Vol. 4*, 1974, P224 - 226, 232 - 233.

[18] H. Lauterpacht, *The Grotian Tradition in International Law*, in: John Dunn etc., ed., *Grotius*, Vol. 1, An Elgar Reference Collection 1997, p. 441.

能找到,但是它并未成为被普遍接受的习惯国际法。

三、联合国成立以来的集体人道主义干涉

1. 禁止使用武力与联合国集体安全体系

与传统国际法相比较,现代国际法律体系最大的特点是试图把对使用武力的控制规范化。《联合国宪章》第2条第4项规定:“所有会员国在其国际关系中不得使用武力或以武力相威胁,或以其他与联合国宗旨不符之任何其他方法,侵害任何会员国或国家之领土完整和政治独立。”宪章对禁止使用武力有三种例外:第一,宪章第7章第42条允许安理会根据其决定使用武力,而安理会的决定是基于宪章第39条“任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为之是否存在”而作出的。第二,宪章第51条规定“联合国任何会员国受武力攻击时,在安理会采取必要办法以维持国际和平及安全以前,本宪章不得认为禁止行使单独或集体自卫之自然权利。”第三,宪章第107条准许采取行动反对二战中宪章签署国的敌国。不过,这一条现已成为不再适用的条款。1970年联合国大会一致通过的《国家间友好关系宣言》也表明在国际关系中禁止使用武力成为一条广泛的规则。该宣言声明:“各国或国家集团无权以任何理由直接或间接地干涉其它任何国家的内部或外部事务。因此,武装干涉和所有其他形式的干预或试图威胁国家的人格或其政治、经济、文化因素,都是违反国际法的。”

然而,国际法学者对禁止使用武力及其在国际法上的限制仍然存在分歧。^[19]因为纵观1945年以来众多的武装冲突,真正的国家实践与其官方声明存在较大的差距。联合国集体安全机制的瘫痪使人们怀疑宪章第2条第4项规定的规范是否仍然有效。不过,大多数学者认为,宪章为禁止使用武力制订了一条广泛的规则,它已成为了国际强行法。对这种禁止使用武力仅允许非常有限的例外。1986年国际法院尼加拉瓜案的判决沿着这一方向发展,并澄清了有关习惯国际法的一些重要内容,但是许多问题仍未解决,还有待于今后的发展。正如有学者指出的,“断言禁止使用武力这一《联合国宪章》基本原则已被不一致的国家实践所废弃还为时尚早,但是一个体系如果没有集体强制行动机制,其危险性是不言而喻的。”^[20]

由于安理会常任理事国滥用否决权,《联合国宪章》第7章下的集体安全制度在冷战时期很大程度上已不能发挥作用。不过,根据宪章第39条,安理会有几种行动的选择,它既可以采用宪章第40条规定的临时办法,也可以按照宪章第41条和第42条提出建议或作出决定“以维持或恢复国际和平与安全”。这种强制方法与宪章第2条第7项规定的不干涉原则并不矛盾。因为该条明确表示“此项原则不妨碍宪章第七章内执行办法之适用”。应该注意的是,安理会有权作出有约束力的决定,除非该事项不在《联合国宪章》规定的范围内。宪章第41和第42条对非军事与军事办法作了区分。安理会根据宪章第41条作出的决定,诸如实施经济制裁是对成员国和目标国都有约束力的。迄今为止,安理会根据第42条作出采取军事强制行动办法的决定,并不导致安理会本身的直接行动,因为直到现在成员国还未就供安理会使用的武装力量与其达成专门的协定。

[19] See O. Schachter, *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, Chapters and .

[20] E. Stein, *The United Nations and the Enforcement of Peace*, Michigan Journal of International Law, vol. 10, 1989, p. 304.

然而,如果出现第39条和第42条规定的情况,安理会也可授权成员国使用武力。鉴于在第43条意义上缺乏专门的协议,安理会的这种协议对成员国仅仅是一种建议,它对成员国没有约束力;没有成员国的同意,它也不能要求成员国履行该决议而采取军事行动。但是,它对目标国具有法律约束力,它排斥了基于宪章第51条的自卫,采取非武力的报复以及由安理会授权的成员国针对使用武力而在后来主张的补偿。质言之,安理会根据第42条作出的决定具有两重性:对目标国而言它是具有约束力的决定;而对被授权的成员国来说,它是一项建议,在法律上它能证明除宪章规定的自卫以外使用武力的合法化。

2. 人权的发展和集体安全措施对人权的保护

为了更好地理解国家主权原则与人道主义干涉原则的对立,有必要回顾二战以来在国际领域中人权的发展。《联合国宪章》的设计者并未把促进与保护人权放在与维护国际和平与安全同等重要的位置上。但到今天,联合国的实践表明,至少严重的侵犯人权会引起联合国各种机构的关切。人权的侵犯已不再纯属各国的保留范围。1948年的《世界人权宣言》以及后来的国际及区域性人权条约,导致国际法院在1970年巴塞罗那(the Barcelona Traction Case)案的判决中承认人的某些“基本权利”。此外,联合国国际法委员会在其起草的国家责任的条款草案中提出了“大规模地严重违反保障人权的最基本的国际义务,如禁止奴隶制、种族灭绝和种族隔离,是一种国际罪行”。国际法院也明显地把尊重人权作为一项普遍国际法的责任。然而,“这并不意味着它必然成为习惯国际法,尽管可以把它当作一般国际法原则的参照物”。^[21]

根据《联合国宪章》第7章,如果安理会断定威胁和平、破坏和平以及侵略行为之存在,安理会有权采取强制措施。这里指的是“国际”和平与安全。然而,国内冲突和大规模地侵犯人权是否可以看作正在构成对国际和平的威胁或正影响国际安全?此外,根据宪章第42条实施的强制措施,特别是授权使用武力,是否至少必须存在一些跨越国界的对外影响?

安理会的实践似乎显示了这样的趋势:国内冲突,特别是侵犯人权,关系到国际和平与安全。1992年1月31日,安理会举行了特别会议。会议发表的声明强调:“国家间没有战争和军事冲突本身并不能确保国际和平与安全。在经济、社会、生态和人道主义等方面的非军事的不稳定因素已构成对和平与安全的威胁。联合国成员国作为一个整体,在相关机构的工作中,需最优先解决这些问题。”^[22]

但是,直到90年代,在上述情况下安理会根据《联合国宪章》第7章作出有约束力的制裁的决定,只有两个相关的例子:对南罗得西亚和南非的制裁。这两次制裁均适用了宪章第41条,实施了联合抵制的办法。因此,对南罗得西亚和南非的制裁经常被作为先例来证明:如果安理会断定国内人权状况正构成对和平威胁的话,就可以强制实施集体的经济制裁。然而,就罗得西亚本身的特殊情况能否得出这种一般性的结论是令人怀疑的,同样,南非这个例子也能产生一些疑问,因为有关的外部因素对安理会作出决定有一定的影响,同时,还应该考虑在这两个案例中殖民形势的重要性以及在其他许多明显的大规模侵犯人权的情况下安理会并未实施强制措施。

[21] Peter Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Het Spinhuis, 1993, p. 13.

[22] Provisional Verbatim Record of the Meeting of 31 January 1992, S/ Pv. 3046, 1992, p. 143.

应该注意的是,在上述两个案例中,安理会并未通过决议授权在南罗得西亚或南非境内使用武力。在南罗得西亚一案中,尽管安理会授权英国使用武力(可解释为适用第 42 条)禁止油轮为南罗得西亚装载货物运到莫桑比克的贝拉港。而事实上,它是在特殊情况下,用来反对第三国——船旗国希腊。

总之,对于在一国内大规模地侵犯人权是否构成对国际和平的威胁,存在很大的争论。而南罗得西亚和南非这两个案例的特殊情况,也不能把它们作为这方面的先例。^[23]

3. 安理会在 90 年代的实践

90 年代安理会在库尔德、索马里、南斯拉夫等地区的实践更清楚地说明了有关人道主义干涉的法律问题。

(1) 库尔德危机

1991 年海湾战争结束后,由美国领导的西方多国部队实行联合干涉,在伊拉克北部设立了安全区(Safe havens)以保护大量从伊拉克逃往土耳其和伊朗的库尔德难民。安理会于 1991 年 4 月 5 日通过的 688 号决议通常被认为是这次干涉行动的法律依据。多国部队也一再声称他们的干涉行动与该决议相吻合。有些学者也认为库尔德地区大规模地侵犯人权已明显地构成对和平的威胁或破坏之情势,因此,安理会根据《联合国宪章》第 7 章采取了强制措施。^[24]然而,仔细研究该决议及其背景,我们就会得出不同的结论。

1991 年 4 月 5 日,比利时、法国、英国和美国作为发起国把 688 号决议草案提上了安理会的议程。688 号决议只获得 10 票赞成,另有 3 票反对,2 票弃权,它是自海湾危机以来安理会所有通过的决议中获得支持最少的一个。688 号决议谴责了“在伊拉克许多地方包括最近在库尔德人居住区人民受压迫,以致威胁该地区的国际和平与安全”的情况。然而,688 号决议没有提到《联合国宪章》第 7 章,也没有提及任何集体强制措施,更没有明确授权或同意多国部队的军事干涉。^[25]因为,688 号决议既没有象 678 号决议那样授权成员国“使用各种必要手段”,以击退伊拉克对科威特的入侵;也没有使用诸如后来针对索马里的 794 号决议的措词。实际上,就在正式通过 688 号决议之时,以军事干涉建立安全区的设想还未得到美国的支持。^[26]直到 4 月 10 日美国才表明其立场,要求伊拉克在北纬 36 度以北停止一切军事行动,并警告伊拉克不得在国际社会对库尔德人的救援行动中有任何军事干预,否则将使用武力。多国部队本身的干涉在 4 月 17 日正式开始。

安理会召开的紧急会议所作的声明也表明,几乎所有成员国,甚至包括那些支持 688 号决议的国家,都谨慎地在安理会处理此事的权利与不干涉伊拉克内政之间寻求平衡,以避免为将来产生一个不受欢迎的先例。^[27]决议的序言阐述了安理会对伊拉克人民所遭受的压迫和巨大

[23] See Peter Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Het spinhuis, 1993. p. 60, 注 201, 203.

[24] See Peter Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Het spinhuis, 1993. p. 17.

[25] See O. Schachter, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, American Journal of International Law, vol. 85, 1991, p. 468.

[26] See Peter Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Het spinhuis, 1993. p. 17. p. 18.

[27] N. S. Rodley ed., *To Loose the Bands of Wickedness - - International Intervention in Defence of Human Rights*, London 1992, p. 29.

苦难深表关切和忧虑。同时,该项决议重申了“各会员国对伊拉克和该地区所有国家的主权、领土完整及政治独立所承担的义务”。

实际上,除了把人道主义任务委托给秘书长以外,688号决议只是对伊拉克的一个正式谴责。对于“安全区”的计划,联合国秘书长提出了质疑:能否不顾伊拉克的主权把库尔德飞地强加给它?4月17日秘书长表示在伊拉克北部部署任何外国军队要得到伊拉克的同意。伊拉克对多国部队的行动予以了抗议,但并未作出军事反应。

在1991年11月联大辩论中,发展中国家普遍认为多国部队的干涉虽然增强了联合国对紧急情况反应能力,但是它构成了对一国主权的侵犯。负责与伊拉克商谈有关人道主义救援问题的联合国官员埃里克(Erik)也认为:“多国部队的干涉是没有授权的单方面行动,因此,根据国际法,它是非法的。作为单个的先例,它不能创立一个新的习惯规范。”^[28]

总之,688号决议本身并不能为多国部队干涉库尔德的行动提供合法的根据,它也不是安理会根据宪章第42条实施强制的人道主义措施的先例。多国部队的行动作为国家实践,其发展习惯国际法的法律意义,只有在海湾战争特殊的环境以外,还能发现它作为一个先例被普遍接受,才会显现出来。

(2) 索马里

联合国在索马里的行动可以说是一次真正的人道主义干涉的实践。安理会在1992年12月3日通过了794号决议。在该决议中安理会授权使用武力以恢复索马里的“和平、稳定、法律和秩序”。在首先断定“索马里的冲突导致了巨大的人类灾难,这种灾难由于分发人道主义救援物资受阻而进一步加剧,从而构成了对国际和平与安全的威胁”后,安理会决心“在联合国的主持下以促进政治解决为目的,恢复和平、稳定、法律和秩序”。为实现这些目标,安理会专门援引《联合国宪章》第7章,授权联合国秘书长和有关会员国“使用一切必要手段以尽快为在索马里的人道主义救援行动建立一个安全的环境”。^[29]

值得注意的是,794号决议是安理会第一次明显地没有提及索马里局势已经或潜在地产生对外部的影响,如日益加剧的涌向邻国的难民潮。同样地,在通过794号决议之前,争论的焦点不是难民潮对邻国的影响,而是在索马里的暴力和故意破坏行为。虽然在争论中明显地有人承认索马里的局势波及了邻国,产生了对外界的影响,但是安理会的意见是这种国内局势本身就能成为行动的正当理由。^[30]

因此,有学者认为,794号决议构成了对《联合国宪章》的实际修改,它迎合了人道主义干涉的需要,因为在后冷战时期更加需要这样的干涉。^[31]

(3) 前南斯拉夫

随着前南斯拉夫局势的变化,安理会于1991年9月25日一致通过了713号决议。该决议提到了国际社会对发生在前南斯拉夫的武装冲突深表关切,指出了这种冲突对该地区、特别

[28] Peter Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Het spinhuis, 1993. p. 19.

[29] S. C. Res. 794, U. N. SCOR, 47th Sess., 3145mtg, at 2, U. N. Doc. S/ Res/ 794 (1992).

[30] See Richard B. Lillich, *The Role of the U. N. Security Council in Protecting Human Rights in Crisis Situations: U. N. Humanitarian Intervention in the Post - cold War World*, Tulane Journal of International & Comparative Law, vol. 3, 1994, p. 8.

[31] See Richard B. Lillich, *The Role of the U. N. Security Council in Protecting Human Rights in Crisis Situations: U. N. Humanitarian Intervention in the Post - cold War World*, Tulane Journal of International & Comparative Law, vol. 3, 1994, p. 8.

是对邻国的影响,认为“这种情势的继续构成了对国际和平与安全的威胁”。根据《联合国宪章》第7章,安理会对前南斯拉夫实施了全面武器禁运。正如针对库尔德危机的688号决议一样,在713号决议中“对和平的威胁”主要不是基于前南斯拉夫的国内侵犯人权的状况,而是该冲突对邻国的影响。

1992年5月15日,安理会要求停火和停止外部干预,同时,也呼吁为实施没有阻碍的人道主义援助创造条件。由于这一呼吁没有成功,安理会接着通过了757号决议,对南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)实施了全面的经济制裁,并要求撤出塞尔维亚军队和停止敌对行动。根据宪章第7章,该决议还要求所有冲突各方立即为在萨拉热窝和波黑共和国其它地方的人道主义供应的畅通创造必要的条件。

6月8日,安理会鉴于冲突各方就重新开放萨拉热窝机场达成协议,因而授权另外派遣联合国部队以保证机场的安全和正常运转。由于人道主义的情况持续恶化以及当地塞族居民拒不同意无阻碍的救援行动,安理会于8月13日通过了770号决议,促请各国与联合国合作,采取一切必要措施以便于把人道主义物资运送到萨拉热窝和波黑共和国的其它地方。该决议原则上已允许个别国家采取武装行动,当然,这种行动仅在联合国波斯尼亚行动的范围之内。1993年5月,安理会又根据宪章第7章,宣布了五个以上的安全区,包括萨拉热窝。一个月以后,联合国部队授权采取必要措施,包括使用武力,以保护这些地区和向这些地区及周围的人道主义救援物资的运送。1993年的836号决议也授权各成员国单独或通过区域组织或区域安排,在安全区内及周围使用空中力量支持这种强制行动。

(4) 小结

安理会在90年代的实践表明:安理会根据宪章第7章授权使用武力并不限于军事侵略或对国际和平与安全的军事威胁。如果在成员国内出现了人为的紧急情况而该国政府又象索马里那样完全瘫痪,不管是否波及邻国,只要安理会断定构成对国际和平与安全的威胁,那么武力干涉完全可能纳入宪章第7章的范围。如果人为的紧急情况产生了跨越国界的影响,象大量的难民涌到国外,或者其他被安理会认为构成了对国际和平与安全威胁的情况,适用强制性的集体措施看来更加强化。

因此,重新解释宪章第39条中“对和平的威胁”,是否让它明确包括那些可能对和平构成潜在威胁的国内情势,至关重要。有学者主张,大规模侵犯人权是如此地背离了“国际价值体系”的本质,仅此理由就构成了宪章第7章意义上的对和平的威胁。相反,有学者就认为,如果侵犯人权仅限于一国领土内,也没有威胁邻国,那么就不能授权使用武力。^[32] 作者认为,这应取决于有关案例的具体情况,原则上不能反对安理会授权干涉象在索马里那样没有跨国界影响的情势。但是,应该肯定的是,在当代国际法中,根据安理会的决议进行的集体人道主义措施,是唯一能够使用武力保护基本人权的合法手段。由一些国家进行的多边人道主义干涉,如果没有安理会的授权,就是非法的。如果允许这种保护人权的武装干涉,将破坏禁止使用武力的国际法规范,也会把脆弱的集体安全体系置于更危险之中。

4. 科索沃危机与北约对南联盟的军事打击

在科索沃,1998年初大规模暴力活动引起了国际社会的广泛关注。1998年3月31日,安

[32] See L. F. Damrosch, D. J. Scheffer ed., *Law and Force in the New International Order*, Boulder, Westview Press 1991, p. 220.

理会根据宪章第7章通过了1160号决议。该决议呼吁南联盟和科索沃阿族领导人政治解决科索沃问题,但没有明确断言科索沃危机意味着对和平的威胁。同时,该决议还对双方实行了强制性的武器禁运,并强调“和平解决科索沃局势如无建设性进展,将导致考虑采取其他办法。”^[33]

不久,局势迅速恶化:冲突加剧造成大量平民伤亡,成千上万的无辜百姓逃离家园,大量的难民潮涌向邻国。1998年4月,南联盟受到了新的制裁。6月,联合国秘书长向北约咨询安理会对科索沃实施强制性军事干涉的必要性。

1998年9月,安理会同样基于宪章第7章,通过了1199号决议,断定科索沃局势的恶化构成了“对该地区和平与安全的威胁”。安理会要求停止敌对行动、停火以及双方立即采取步骤促进人道主义待遇和进行国际协商,并要求南联盟采取一系列有利于和平解决危机的措施。总之,安理会认为应该采取进一步行动和其它办法以维持或恢复在该地区的和平与稳定。然而,“该决议本身并不足以作为联合国成员国或国际组织以武力相威胁或使用武力提供法律依据。”^[34]

1998年10月24日,安理会通过了1203号决议,正式批准了分别于10月15日、16日达成的两个协议。这两个协议主要涉及核实南联盟和科索沃其他冲突各方遵守1199号决议要求的情况。1203号决议还重申了科索沃未能解决的情势构成了该地区和平与安全的持续威胁。

此后,科索沃冲突不断升级,北约也从1998年秋开始一再以南联盟进行空中打击相威胁,并在1999年3月底正式付诸实施。然而,北约对南联盟实施的空中打击及其威胁,没有得到安理会任何授权,他们的行动也不能当作宪章第51条的集体自卫行为。因此,“这种诉诸武力是出现在宪章以外,是违反《联合国宪章》的”。^[35]

目前,北约及其成员国都没有提出基于《联合国宪章》的任何正当的理由。他们作出种种努力尽可能使其接近合法性。首先,他们尽量把这次行动与安理会已有的决议联系起来。其次,在大多数情况下,他们强调安理会明确认定科索沃的情势已经构成了“对和平的威胁”,因此,他们的行动是一次出于人道主义考虑而必须采取的紧急措施,目的是防止科索沃出现更大的人道主义灾难。^[36] 北约前秘书长索拉那在1998年10月9日致北约理事会常驻代表的信充分体现了北约的这种观点。“(1)南联盟没有遵守国际社会的迫切要求,尽管联合国安理会1998年3月31日的1160号决议和随后9月23日的1199号决议都是基于宪章第7章的;(2)联合国秘书长根据这两个决议所作的非常令人信服的报告,警告了在科索沃的人道主义灾难的危险;(3)由于南联盟对危机的和平解决没有采取具体措施,因而人道主义灾难持续;(4)在可预见的将来,不能期望安理会作出另外一个含有对科索沃实施明显的强制行动的决议;(5)安理会1199号决议已明确提到科索沃形势的恶化及其重要性构成了对该地区和平与安全的

[33] SC Res. 1160 of 31 March 1998.

[34] Bruno Simma, NATO, *the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, *European Journal of International Law*, No. 1, vol. 10, 1999, p. 7.

[35] Antonio Cassese, *FX iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?* *European Journal of International Law*, No. 1, vol. 10, 1999, p. 24.

[36] See Bruno Simma, NATO, *the UN and the Use of Force: Legal Aspects*, *European Journal of International Law*, No. 1, vol. 10, 1999, p. 22.

威胁。”综上所述,北约相信“安理会 1199 号决议所认为的有关目前科索沃危机的特殊性”,对北约来说“存在合法的理由使用威胁和如有必要使用武力”。^[37]然而,即使粗略地思考一下宪章体系,这种观点也不能成为对一个主权国家发动武装攻击的法律依据。

更为重要的是,北约的这次行动不能被看作是树立了一个先例,更不能把它视为一个正在出现的国际法规则的明证,即允许使用强制性的对应手段以终止一国领土内的正在进行的大规模的暴行,而安理会此时又没能对这种危机作出足够的反应,否则它将会对宪章中整个集体安全体系产生更大的破坏性的影响。

四、单方面的人道主义干涉

近年来不少学者对单方面的人道主义干涉进行广泛的研究。但是,当代国际法学说表明对于单方面人道主义干涉的合法性还没有取得一致意见。学者们的争论主要体现在两个方面:一是在原则上是否存在这样一种人道主义干涉的权利,一是何种情况下可以进行单方面的人道主义干涉及其限制是什么?

在 70 年代,美国一些著名的学者如莱斯曼(Reisman)、麦克杜格尔(McDougal)等在其著作中特别提出了人道主义干涉的合法的学说。他们认为,宪章第 2 条第 4 项禁止使用武力只是直接针对各国的“领土完整”和“政治独立”,而对进行保护人权并没有限制。此外,从广义上来说,联合国的宗旨不仅仅限于国际和平与安全禁止使用武力,还包括对人权的保护。这种保护在出现特别侵犯人权的情况下,应该优先考虑。另有学者主张,人道主义干涉权是一个较老的习惯法,它一直存在。

这些观点是难以令人信服的。首先,如前所述,人道主义干涉在二战以前并没有明显地成为习惯国际法。其次,当今的国家实践也表明并不存在这种习惯法上的权利。最后,即使人道主义干涉向习惯国际法方向发展,它也不能合法地存在,因为《联合国宪章》除了少数几个例外,已广泛地禁止使用武力。此外,支持单方面人道主义干涉的观点与国际法院的判决也不一致。国际法院在尼加拉瓜一案的判决中正式阐明:国际法并不允许一国单方面诉诸武力以补救另一国的人权状况,因此,否定了单方面的人道主义干涉的学说。^[38]大多数学者都赞同国际法院的这一观点,他们因为过去国家实践的经历,普遍反对单方面人道主义干涉的学说。况且,单方面人道主义干涉还存在滥用的危险,它很可能被强国用来反对弱国。

另外,还有学者认为,由于集体安全机制的缺陷,在特殊情况下,允许单方面人道主义干涉十分必要。其实,这种观点,并不符合国际法院在科孚海峡案和尼加拉瓜案中所阐明的立场,因而也缺乏说服力。

值得注意的是,英国外交部在 1986 年出版的外交文件中也反对单方面人道主义干涉。“压倒性多数的当代法律观点反对存在人道主义干涉的权利,主要原因有:第一,《联合国宪章》和现代国际法的文献并没有专门体现这种权利;第二,过去两个世纪、特别是自 1945 年以来的国家实践充其量只能提供少数真正的人道主义干涉的例子;第三,为谨慎起见,应坚决反对创

[37] Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force, *Legal Aspects*, *European Journal of International Law*, No. 1, vol. 10, 1999, p. 7.

[38] See N. S. Rodley, *Human Rights and Humanitarian Intervention: the Case Law of the World Court*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 38, 1989, p. 332.

造滥用这种权利的机会。”^[39]

综上所述,根据当代国际法,没有联合国安理会的授权,使用武力进行单方面的人道主义干涉是非法的。

五、人道主义干涉的前景

1. 尽量减少人道主义干涉

尽可能减少人道主义干涉,防止滥用,的确很有必要。这种必要性体现在两个方面:

第一,联合国成立以来的国际实践表明,很少有真正法律意义上的人道主义干涉的例子。例如,1960年比利时对刚果的干涉,1964年比利时和美国对刚果的干涉,1965年美国对多米尼加共和国的干涉,1971年印度对东巴基斯坦(孟加拉)的干涉,1975年印度尼西亚对东蒂汶的干涉以及同年南非对安哥拉的干涉,1978年比利时和法国对扎伊尔的干涉,1979年坦桑尼亚对乌干达的干涉,1983年美国对格林纳达的干涉和1990年法国、比利时和扎伊尔对卢旺达的干涉,等等。尽管在官方文件中,这些干涉都被声称构成了“真正人道主义干涉”,然而,通过仔细分析就能发现,他们都不是纯粹出于人道主义的干涉。因为真正法律意义上的人道主义干涉必须是干涉者没有“相关利益”,单纯的人道主义关心明显构成最主要的动机;没有与人道主义因素同样重要的政治、经济或意识形态的考虑。

第二,无论何时,援引人道主义干涉的学说总会遇到国际社会的抗议。这明显地是由于对干涉者的真正动机缺乏信任,并且这种不信任还在不断地加深。因为当人道主义的关心成为唯一的动机时,各国就很少有兴趣进行干预。这正如有些学者所说的:“在许多例子中,人道主义的因素异乎寻常,但是没有威胁到外部国家的政治、经济利益,各个国家就明显地没有兴趣进行强制性的外部干涉。”^[40]

2. 人道主义干涉规范化的建议

对于是否要设立人道主义干涉合法化的标准,学者们有不同的看法。有些学者反对将它标准化,认为这样做可能为潜在的干涉者不仅提供了另外的干涉借口,而且也告诉他们何处能找到和利用法律上的漏洞。因此,它“应该留给以一个个案例为基础的实践为好”。^[41]相反,另外一些学者则主张确立人道主义干涉合法化的条件,甚至建议以联合国大会或安理会决议的形式制定标准以指导实施人道主义干涉。^[42]

笔者认为,历史经验表明缺乏明确的合法化的条件,容易导致滥用人道主义干涉。因此,制定人道主义干涉合法化的标准,进一步使其规范化,能够增强对滥用人道主义干涉的法律限制。有鉴于此,任何国家计划或准备卷入人道主义干涉行动时,应事先或在干涉过程中立即向联合国递交令人信服的证据。换言之,人道主义干涉应该满足以下条件:(1)人道主义干涉必须基于震惊人类良知的大规模、持续的侵犯人权已经出现或即将发生;(2)人道主义的动机应

[39] L. F. Damrosch, D. J. Scheffer ed., *Law and Force in the New International Order*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 213.

[40] Jan Nederveen Pieterse ed., *World Orders in the Making: Humanitarian Intervention and Beyond*, London, 1998, p. 198.

[41] Peter Malanczuk, *Humanitarian Intervention and the Legitimacy of the Use of Force*, Het Spinhuis 1993, p. 31.

[42] See Francis Kofi Abiew, *Assessing Humanitarian Intervention in the Post-cold War Period: Sources of Consensus*, *International Relations*, vol. 14, No. 2, 1998, p. 73.

该是压倒一切的,而有关的政治、经济或意识形态的考虑,根本不存在或明显地完全处于从属地位;(3)只有在各种和平努力宣告失败后,才能诉诸人道主义干涉;(4)对被干涉国的权力结构的政治影响应限于最低程度,如不超出为保护行动的目的绝对必要的程度;(5)采取的人道主义行动应与该情势的严重程度相称;(6)人道主义干涉不能构成对国际和平与安全的威胁,以致于可能引起比它意欲防止或消除的更大的灾难和痛苦;(7)一旦履行了人道主义干涉任务,干涉力量必须尽快地开始撤退,并在合理期限内完成这种撤退。当然,对于特殊情况下,大规模侵犯人权是否要进行人道主义干涉的最后决定权,仍然专属安理会。

如果由国家组成的国际社会同意设立人道主义干涉合法化的条件,那么从理论上来看,最适宜的方式是以联合国大会决议的形式将其明确化。人道主义干涉的前景完全取决于干涉国打算用它来做什么,或更准确地说,干涉国是恰当地运用还是滥用。如果国际社会想让人道主义干涉作为一个在道德、政治和法律上均能接受的手段继续存在下去,那么任何国家在准备诉诸人道主义干涉时,应该考虑和遵守这些最基本的限制。

Abstract: The threat of force and the air strike by the North Atlantic Treaty Organization (NATO) against the Federal Republic of Yugoslav (FRY) has made the humanitarian intervention an international society focus. This article is to define the humanitarian intervention, analyze traditional humanitarian intervention and conclude that it has not yet become an accepted part of customary international law. It further points out that without Security Council's authorization any unilateral humanitarian intervention is illegal after a profound study of collective humanitarian intervention within the framework of the United Nations Charter, especially in 1990s. In the end, the article expounds the necessity for the restriction on humanitarian intervention and put forward a criteria for legalization of humanitarian intervention from the point of normalization.
